



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ČAPETA
presentadas el 30 de enero de 2025¹

Asuntos acumulados C-555/23 y C-556/23

**Makeleio EPE (C-555/23)
Zougla G.R. AE (C-556/23)**

contra

Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia)]

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2010/13/UE — Prestación de servicios de comunicación audiovisual (SCA) — Portal de noticias en Internet que también ofrece SCA — Respeto de la dignidad humana — Prohibición de emitir programas de mala calidad — Principio de interpretación conforme — Límites — Principio de legalidad»

I. Introducción

1. La autoridad nacional competente en materia de servicios de comunicación audiovisual (en lo sucesivo, «SCA») multó a dos portales de noticias en Internet griegos por realizar emisiones que atentaban contra la dignidad humana.
2. Dichos portales impugnaron ante el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), órgano jurisdiccional remitente en los presentes asuntos, las multas que se les habían impuesto, por considerar que la normativa pertinente que prohíbe tales emisiones no se aplica a portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA.
3. En los procedimientos nacionales, surgieron varias cuestiones relativas a la interpretación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual² y a los límites del principio de interpretación conforme.

¹ Lengua original: inglés.

² Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (DO 2010, L 95, p. 1), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 (DO 2018, L 303, p. 69) (en lo sucesivo, «Directiva SCA»).

II. Hechos de los litigios principales, cuestiones prejudiciales planteadas y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

4. Makeleio EPE y Zougla G.R. AE (en lo sucesivo, «demandantes en los litigios principales») son dos portales de noticias en Internet griegos, que también ofrecen programas audiovisuales en sus sitios web. No son prestadores de SCA tradicionales, es decir, no son comparables a las cadenas de televisión, que emiten bien en las frecuencias asignadas, bien en línea, o de ambas maneras. No obstante, en ocasiones, estos portales de noticias en Internet ofrecen al público programas que están sujetos a la Directiva SCA. Me referiré a tales prestadores como «portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA».

5. El 29 de junio de 2021, Makeleio emitió un programa en el que el presentador, al dar la noticia de la visita de representantes de la comunidad LGBT+ al despacho del primer ministro griego, utilizó un lenguaje despectivo, insultante y vejatorio hacia el colectivo homosexual, hizo comentarios irónicos sobre su orientación sexual e incitó indirectamente a ataques verbales y materiales contra dicho colectivo. Por último, aludió de forma clara y reiterada a la orientación sexual de personalidades políticas cuyo nombre mencionó explícitamente (en lo sucesivo, «primer programa en cuestión»).

6. El 22 de febrero de 2022, Zougla difundió, a través de su sitio web, el programa de una emisora de radio que también realizaba emisiones en línea. Durante esa emisión, el presentador, utilizando como pretexto los procesos penales que estaban sustanciándose contra terceras personas acusadas de pedofilia, atacó personalmente, sin justificación alguna, a varias personalidades políticas, mencionando sus nombres y apellidos y realizando comentarios difamatorios y ofensivos relativos a su supuesta inclinación por proteger a pedófilos y pederastas y a su intermediación para favorecer que determinadas personas ocupen cargos de responsabilidad con el fin de satisfacer sus preferencias sexuales (en lo sucesivo, «segundo programa en cuestión»).

7. Los dos programas en cuestión fueron denunciados ante el Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (Consejo Nacional de Radiotelevisión, Grecia) (en lo sucesivo, «ESR»), autoridad administrativa independiente griega que supervisa y regula el mercado de SCA.³

8. El ESR se declaró competente para conocer de los dos programas que habían sido puestos a disposición del público, por considerar que tanto Makeleio como Zougla son prestadores de SCA en el sentido de la Directiva SCA y de la Ley 4779/2021,⁴ que transpuso dicha Directiva al ordenamiento jurídico nacional.

9. El ESR impuso a Makeleio dos multas administrativas por emitir el primer programa en cuestión.⁵ La primera, de un importe de 30 000 euros, se le impuso por infringir la prohibición de incitar a la violencia o al odio contra las personas por razón de su orientación sexual, establecida en el artículo 8 de la Ley 4779/2021. Esta disposición de la Ley 4779/2021 transpone el artículo 6 de la Directiva SCA al Derecho griego. De las resoluciones de remisión se desprende que el

³ El ESR es la autoridad reguladora nacional en el sentido del artículo 30 de la Directiva SCA.

⁴ Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diatakseon ton kraton melon schetika me tin parochi yporesion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiithi me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diatakseis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis (Ley 4779/2021, transposición al ordenamiento jurídico nacional de la Directiva 2010/13, en su versión modificada por la Directiva 2018/1808, y otras disposiciones de competencia de la Secretaría General de Comunicación e Información) (FEK A' 27/20.2.2021; en lo sucesivo, «Ley 4779/2021»).

⁵ En la vista se expuso que, en origen, el programa se emitió en directo y, posteriormente, se conservó en el sitio de Internet de Makeleio, desde donde se ofrecía como contenido a la carta.

artículo 8 de la Ley 4779/2021 no transpuso literalmente la totalidad del artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA, sino que omitió la parte introductoria de este, que contiene una referencia general a la obligación de respetar la dignidad humana.⁶

10. La segunda multa, también de un importe de 30 000 euros, se le impuso por infringir la prohibición de difundir un programa de mala calidad. Esta prohibición se contempla en dos actos que precedieron a la Ley 4779/2001, a saber, la Ley 2328/1995 y el Decreto Presidencial 77/2003.⁷ Ambos actos imponen expresamente la obligación de respetar el valor del ser humano y la personalidad y prohíben la difusión de programas con un contenido de mala calidad. En la vista, el ESR explicó que se consideraba que el contenido de tales programas era de mala calidad precisamente porque atentaba contra la dignidad humana.

11. El ESR también impuso a Zougla dos multas administrativas por emitir el segundo programa en cuestión. La primera, de un importe de 80 000 euros, se le impuso por transmitir contenido de mala calidad y la segunda, de un importe de 40 000 euros, por incumplir la obligación de respetar la dignidad humana. Ambas sanciones se basaban en los dos mismos actos sobre cuyo fundamento se impuso la segunda sanción a Makeleio, a saber, la Ley 2328/1995 y el Decreto Presidencial 77/2003.

12. La Ley 2328/1995 y el Decreto Presidencial 77/2003, que sirvieron como base jurídica de una parte de las sanciones impuestas, no se aplican expresamente a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. No obstante, el ESR consideró que la normativa nacional que establece la obligación de respetar la dignidad humana y la personalidad, aun cuando fue adoptada antes de la Directiva SCA, debe aplicarse a «todo material audiovisual que se ponga a disposición del público a través de sitios web de libre acceso y que pueda tener sobre quienes lo consuman un efecto comparable al causado por la transmisión de contenidos similares por proveedores de contenidos tradicionales». Por tanto, en opinión del ESR, las obligaciones que se derivan de esta normativa nacional deben aplicarse asimismo a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA, aunque estos no estén expresamente incluidos en el texto de las disposiciones nacionales pertinentes.

13. Mediante sendas demandas, las demandantes en los litigios principales interpusieron recursos de anulación de las decisiones del ESR ante el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado). Las demandantes alegan que no pueden ser sancionadas por haber incumplido la obligación de respetar la dignidad humana ni por haber emitido un programa de mala calidad porque la legislación nacional que establece tal obligación no se aplica a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA.

⁶ Según el anexo II de ambas resoluciones de remisión, el artículo 8 de la Ley 4779/2021 dispone que «los servicios de comunicación audiovisual no podrán contener incitaciones a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de un grupo por motivos de raza, color de piel, orígenes nacionales o étnicos, ascendencia, religión, discapacidad, orientación sexual, identidad o características de género».

⁷ Las resoluciones de remisión se refieren al artículo 1, apartado 1, de la Nomos 2328/1995, nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (Ley 2328/1995, Régimen Jurídico de la Televisión Privada y de la Radio Local, Regulación de Aspectos Relacionados con el Mercado de la Radiotelevisión y Otras Disposiciones) (FEK A' 159/3.8.1995; en lo sucesivo, «Ley 2328/1995») y a los artículos 2, apartado 1, 4 y 9, apartado 2, del Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (Decreto Presidencial 77/2003, Código Deontológico de los Informativos y Otras Emisiones Periodísticas y Políticas) (FEK A' 75/28.3.2003; en lo sucesivo, «Decreto Presidencial 77/2003»).

14. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que las demandantes impugnen la calificación de los programas en cuestión como programas contrarios a la dignidad humana o de mala calidad. Su impugnación se refiere más bien a la *aplicabilidad* de la normativa griega que les impone la obligación de no atentar contra la dignidad humana.

15. Los jueces de la formación del Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) están divididos en cuanto a si la normativa nacional impone la prohibición de atentar contra la dignidad humana y de emitir programas de mala calidad a portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. Por un lado, la mayoría considera que las disposiciones nacionales pertinentes no se refieren, de manera clara e inequívoca, a tales portales. Por consiguiente, según el punto de vista mayoritario, la autoridad reguladora nacional no podía aplicar por analogía la normativa nacional para imponer las sanciones controvertidas a las demandantes.

16. Por otro lado, una minoría de los jueces de la formación del Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) considera que el Derecho griego, incluido el artículo 15, apartado 2, de la Syntagma tis Elladas (Constitución de la República Helénica),⁸ abarca la emisión de cualquier programa, con independencia de la forma en que este se emita, de modo que se aplica, en particular, a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. Por tanto, según esta minoría, el Derecho griego en su estado actual ya impone a los organismos de radiodifusión televisiva como Makeleio y Zougla la prohibición de atentar contra la dignidad humana. Según el punto de vista minoritario, la autoridad reguladora nacional actuó conforme a Derecho al imponer las sanciones controvertidas.

17. A pesar de esas diferencias, el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) considera unánimemente que uno de los objetivos de la Directiva SCA es garantizar el respeto de la dignidad humana e impedir la emisión de programas de mala calidad, lo que constituye el objeto de los dos asuntos de que se trata. No obstante, dicho órgano jurisdiccional solicita al Tribunal de Justicia que confirme que tal interpretación de la Directiva SCA es correcta.

18. Además, aun suponiendo que la prohibición de atentar contra la dignidad humana sea el objetivo de la Directiva SCA y esté comprendida en su ámbito de aplicación, el órgano jurisdiccional remitente, o al menos la mayoría de este, opina que las sanciones controvertidas no pueden imponerse a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA simplemente mediante una interpretación del Derecho nacional conforme con la Directiva SCA. A su juicio, ello sería contrario al principio de legalidad, tal como se expresa en el adagio *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

⁸ El artículo 14 de la Constitución de la República Helénica se refiere a la libertad de expresión y de prensa. El artículo 15, apartado 1, de dicha Constitución establece que «las disposiciones de protección de la prensa que figuran en el artículo anterior no se aplicarán a películas, grabaciones sonoras, radio, televisión ni otros medios similares de transmisión de la palabra o la imagen».

El artículo 15, apartado 2, de la citada Constitución tiene el siguiente tenor:

«La radio y la televisión están bajo el control directo del Estado. El control y la imposición de sanciones administrativas son competencia exclusiva del Consejo Nacional de Radiotelevisión, que es una autoridad independiente, tal como establece la ley. El control directo del Estado, que también podrá adoptar la forma de un estatuto de autorización previa, tiene por objeto garantizar la transmisión objetiva e igualitaria de programas de información y noticias, así como de obras literarias y artísticas, el nivel de calidad de los programas exigido por la misión social de la radio y la televisión y por el desarrollo cultural del país y el respeto del valor de la persona y de la protección de la infancia y la juventud.»

19. En estas circunstancias, el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se incluyen entre los objetivos de la Directiva [2010/13], en su versión modificada por la Directiva [2018/1808], y, por tanto, en el ámbito de aplicación de la Directiva a) la garantía de respetar y proteger la dignidad y el valor de la persona y b) la prohibición de emitir contenidos de ínfima calidad por parte de los prestadores de servicios de televisión y, en particular, de contenidos con las características de los emitidos en el presente caso por la sociedad recurrente?
- 2) Partiendo de la premisa de que a) la obligación de respetar y proteger la dignidad y el valor de la persona y b) la prohibición de emitir contenidos de ínfima calidad y, en particular, contenido con las características de la emisión controvertida, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, ¿se opone el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, en relación con el principio de igualdad de trato consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a una normativa nacional en virtud de la cual tales obligaciones se aplican a todos los prestadores de servicios de televisión salvo a aquellos que transmiten contenidos televisivos exclusivamente a través de Internet?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones, ¿debe la autoridad nacional de reglamentación, para garantizar la eficacia práctica de la Directiva, aplicar indistintamente a todos los prestadores de servicios de televisión las normas de Derecho nacional que imponen las obligaciones controvertidas, aunque el Derecho nacional prevea las pertinentes obligaciones y las sanciones asociadas a ellas para todos los demás prestadores de servicios de televisión, pero no para los que emiten sus contenidos exclusivamente a través de Internet, o por el contrario la imposición de sanciones administrativas por el incumplimiento de las referidas obligaciones por parte de una transmisión televisiva a través de Internet, con arreglo a una interpretación extensiva o a una aplicación por analogía de las normas nacionales relativas a los demás servicios de televisión, no es compatible con el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, consagrado en el artículo 49, apartado 1, [primera frase], de la [Carta de los Derechos Fundamentales], en relación con el principio de seguridad jurídica?
- 4) En caso de que deba darse una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial y considerarse que a) la obligación de respetar y proteger la dignidad y el valor de la persona y b) la prohibición de emitir contenidos de ínfima calidad (y, en particular, contenido como el de la transmisión controvertida) no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva en el sentido del artículo 4, apartado 1, en el supuesto de que la legislación de un Estado miembro impone tales obligaciones a los prestadores de servicios de televisión a través de redes de radiodifusión terrestre, vía satélite o a través de redes de banda ancha, bajo la amenaza de sanciones administrativas, pero no contiene normas equivalentes por lo que se refiere a los prestadores de servicios de televisión a través de Internet, ¿debe interpretarse el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2010/13, en su versión vigente, en el sentido de que la autoridad nacional competente está obligada a considerar la posibilidad de imponer sanciones administrativas por la infracción de tales normas también en relación con la difusión de transmisiones televisivas a través de Internet sobre la base del principio de igualdad de trato?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿la obligación de la autoridad nacional de reglamentación, de conformidad con lo anterior y sobre la base de una interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión y, en particular, con las citadas disposiciones de la Directiva, de aplicar indistintamente a todos los servicios de televisión, cualquiera que sea su medio de transmisión, las normas de Derecho nacional que imponen dichas obligaciones, es compatible con el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* y con el principio de seguridad jurídica, dado que tales obligaciones, establecidas por el Derecho nacional para todos los demás prestadores de servicios de televisión, no se aplican a la televisión a través de Internet?»

20. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia Makeleio, el ESR, los Gobiernos helénico y sueco y la Comisión Europea.

21. En la vista, celebrada el 16 de octubre de 2024, se oyeron las observaciones orales de Makeleio, el ESR, los Gobiernos helénico y sueco y la Comisión.

III. Análisis

A. Cuestiones preliminares

1. *¿Pueden considerarse prestadores de SCA sitios web como Makeleio y Zougla?*

22. Con carácter preliminar, procede determinar si, en lo que atañe a los programas en cuestión por los que fueron multados, Makeleio y Zougla podían considerarse prestadores de SCA comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva SCA.

23. En mi opinión, de la sentencia *New Media Online*⁹ se desprende claramente que procede responder en sentido afirmativo a esta cuestión. Dicha sentencia es anterior a las modificaciones introducidas en la Directiva SCA en 2018. No obstante, sigue siendo pertinente, sobre todo habida cuenta de que algunas de las conclusiones de la citada sentencia llegaron a recogerse en la versión de 2018 de la Directiva SCA.

24. Ese asunto versaba sobre un servicio prestado por una sociedad que, al igual que las demandantes en los presentes asuntos, gestionaba un periódico en línea. Sin embargo, además de su servicio principal, dicha sociedad también ofrecía vídeos cortos que correspondían a breves secuencias extraídas de las noticias y que no solían encontrarse en esta forma en la televisión «clásica». Estos vídeos no estaban asociados a las noticias proporcionadas por esos periódicos en línea.

25. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia declaró, en primer término, que «el concepto de “programa”, a efectos del artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2010/13, debe interpretarse en el sentido de que comprende la puesta a disposición, en un subdominio del sitio de Internet de un periódico, de vídeos de corta duración que corresponden a secuencias cortas extraídas de noticias locales, deportivas o de entretenimiento».¹⁰

⁹ Sentencia de 21 de octubre de 2015, *New Media Online* (C-347/14, en lo sucesivo, «sentencia *New Media Online*», EU:C:2015:709).

¹⁰ Sentencia *New Media Online*, apartado 24.

26. Tras su modificación en 2018, la definición de «programa» que figura en el artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva SCA siguió siendo la misma. Dicha disposición contiene la siguiente definición:

«“programa”: un conjunto de imágenes en movimiento, con o sin sonido, que constituye un elemento unitario, con independencia de su duración, dentro de un horario de programación o de un catálogo elaborado por un prestador de servicios de comunicación, incluidos los largometrajes, los vídeos cortos, las manifestaciones deportivas, las comedias de situación, los documentales, los programas infantiles y las obras de teatro originales».

27. En la sentencia *New Media Online*, el Tribunal de Justicia también declaró que tal programa corresponde a un «servicio de comunicación audiovisual», a efectos del artículo 1, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva SCA, aun cuando la actividad principal de la sociedad sea proporcionar periódicos en línea, si el citado programa es dissociable de las noticias que ofrece la sociedad.¹¹

28. El artículo 1, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva SCA, que define el concepto de «servicio de comunicación audiovisual», fue modificado en consonancia para incluir esta jurisprudencia y tiene ahora el siguiente tenor:

«a) “servicio de comunicación audiovisual”:

i) un servicio, tal como lo definen los artículos 56 y 57 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuya finalidad principal propia o de una de sus partes dissociables consiste en ofrecer programas al público en general, bajo la responsabilidad editorial de un prestador de servicios de comunicación, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas tal como las define el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/21/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) (DO 2002, L 108, p. 33)]; este servicio de comunicación audiovisual es bien una emisión televisiva según la definición de la letra e) del presente apartado, bien un servicio de comunicación audiovisual a petición según la definición de la letra g) del presente apartado».

29. A la luz de lo anterior, considero que no cabe duda de que los sitios web que no son cadenas de televisión convencionales están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva SCA cuando emiten programas en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva, ya sea como servicio principal o como parte dissociable del resto de servicios que ofrecen.

30. Los vídeos publicados por Makeleio y Zougla no parecen estar asociados a las noticias disponibles en sus sitios web. Por tanto, los programas en cuestión en el presente asunto están comprendidos en la definición de «servicios de comunicación audiovisual».

31. En la vista, Makeleio alegó que el programa en cuestión no se prestaba bajo su responsabilidad editorial.

¹¹ Sentencia *New Media Online*, apartados 26, 28 y 33.

32. El Tribunal de Justicia ha declarado que «una persona física o jurídica establecida en un Estado miembro asume la responsabilidad editorial [...] si selecciona y organiza con arreglo a un plan cronológico los programas de esa cadena».¹² Esto se refleja también en la definición de «responsabilidad editorial» que figura en el artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva SCA.¹³

33. En el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco del procedimiento prejudicial, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar los hechos. En principio, el Tribunal de Justicia está vinculado por la descripción de los hechos y del Derecho nacional aplicable realizada por el órgano jurisdiccional remitente.¹⁴

34. A este respecto, resulta pertinente que, en las resoluciones de remisión, el órgano jurisdiccional remitente haya tomado en consideración la Directiva SCA y la sentencia *New Media Online* y haya considerado unánimemente que las dos demandantes, por lo que respecta a los programas por cuya emisión fueron multadas, son prestadores de SCA en el sentido de dicha Directiva.

35. Por consiguiente, a reserva de la confirmación definitiva por el órgano jurisdiccional remitente, las circunstancias de los litigios principales parecen estar comprendidas en el ámbito de aplicación personal de la Directiva SCA, en su versión modificada en 2018.

2. Desacuerdo entre los jueces de la formación del órgano jurisdiccional remitente

36. Como se ha expuesto, los jueces de la formación de la sala del *Symvoulio tis Epikrateias* (Consejo de Estado) que plantea la cuestión prejudicial no están de acuerdo en cuanto a la interpretación del Derecho griego en los presentes asuntos (véanse los puntos 15 y 16 de las presentes conclusiones).

37. Por un lado, la mayoría considera que la normativa griega no establece una prohibición general de atentar contra la dignidad humana y de ofrecer programas de mala calidad en portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. Por otro lado, en opinión de la minoría, el Derecho griego actual sí impone tales obligaciones a los citados organismos de radiodifusión televisiva por Internet.

38. A este respecto, es preciso recordar que, en el reparto de competencias en el marco del procedimiento prejudicial, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho nacional. El Tribunal de Justicia solo puede interpretar las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión.¹⁵ Cuando, como sucede en el presente asunto, se trata de una directiva, el Tribunal de Justicia sí puede explicar las obligaciones que dicha directiva exige a los Estados miembros imponer a las personas sujetas a su jurisdicción mediante la adopción de disposiciones de aplicación.

¹² Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2019, *Baltic Media Alliance* (C-622/17, EU:C:2019:566), apartado 41.

¹³ En el presente asunto, cuando se le preguntó a este respecto en la vista, *Makeleio* confirmó que uno de sus empleados seleccionaba y organizaba los SCA, bajo la supervisión de esta sociedad.

¹⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de marzo de 1978, *Oehlschläger* (104/77, EU:C:1978:69), apartado 4, y de 31 de enero de 2023, *Puig Gordi y otros* (C-158/21, EU:C:2023:57), apartado 61 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de diciembre de 1965, *Dekker* (33/65, EU:C:1965:118), p. 904, y de 26 de octubre de 2023, *EDP — Energias de Portugal y otros* (C-331/21, EU:C:2023:812), apartado 40 y jurisprudencia citada.

39. Así pues, incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si las disposiciones nacionales de aplicación transponen o no correctamente una directiva. En los presentes asuntos, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de resolver las desavenencias entre la mayoría y la minoría de los jueces de la formación de la sala del *Symvoulío tis Epikrateias* (Consejo de Estado) que plantea la cuestión prejudicial.

40. No obstante, cabe recordar que, con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo tercero, una directiva, si bien obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

41. Así pues, la adopción de normativa de aplicación de una directiva no significa necesariamente que deba adoptarse una ley con el objetivo específico de transponer una directiva concreta.

42. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la existencia de principios generales o de normas generales puede hacer superflua la transposición mediante medidas legales o reglamentarias adicionales específicas, siempre que, no obstante, tales normas garanticen efectivamente la plena aplicación de esa directiva y que, en el caso de que la disposición controvertida de esa directiva tenga por objeto crear derechos para los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara, y que los beneficiarios estén en condiciones de conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, de invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales».¹⁶

43. De ello se deduce que «para determinar si una normativa nacional aplica suficientemente las obligaciones derivadas de una directiva determinada, debe tenerse en cuenta no solo la normativa específicamente adoptada a efectos de la transposición de dicha directiva, sino también el conjunto de normas jurídicas disponibles y aplicables».¹⁷

44. Por consiguiente, la normativa existente antes de la adopción de una directiva o las normas establecidas en la constitución nacional podrían considerarse suficientes para la transposición de la directiva, siempre que los sujetos puedan determinar con suficiente certeza que son titulares de derechos u obligaciones derivados de dicha directiva. Del mismo modo, la normativa existente solo podría completarse con una nueva ley en los aspectos que no estén cubiertos por dicha normativa. La técnica adecuada para la transposición de las directivas depende, pues, de los métodos de regulación específicos de cada Estado miembro.

45. La cuestión de si la Ley 4779/2021, que transpuso la Directiva SCA al ordenamiento jurídico griego, se limitó a completar la compleja red de normas que regulan los servicios de comunicación audiovisual en Grecia¹⁸ y a introducir aquellas disposiciones que aún no existían (como propusieron en la vista el ERS y el Gobierno griego) únicamente puede ser resuelta por el órgano jurisdiccional nacional.

¹⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 2021, *Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg)* (C-303/20, EU:C:2021:479), apartado 34 y jurisprudencia citada.

¹⁷ Sentencia de 10 de junio de 2021, *Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg)* (C-303/20, EU:C:2021:479), apartado 35.

¹⁸ En la vista, el Gobierno helénico explicó que las distintas capas de normativa nacional relativa a los SCA deben entenderse en un contexto histórico, que comenzó con la nueva Constitución y la primera privatización de la televisión pública y prosiguió con el desarrollo de la televisión de pago, la llegada de la televisión digital, que sustituyó a la televisión analógica, y los SCA a la carta. Además de los tres actos legislativos ya mencionados, otras leyes griegas, a las que se hace referencia en las resoluciones de remisión, son pertinentes en los litigios principales.

46. Con todo, las cuestiones prejudiciales primera y segunda podrían entenderse en el sentido de que se solicita al Tribunal de Justicia que dilucide qué obligaciones para los prestadores de SCA debían prever los Estados miembros en su ordenamiento jurídico al objeto de transponer debidamente la Directiva SCA. Ello permitirá al órgano jurisdiccional remitente decidir si dicha Directiva ha sido correctamente transpuesta al Derecho nacional.

47. Mediante la tercera cuestión prejudicial se plantea si, en el supuesto de que la normativa nacional no haya transpuesto la Directiva SCA en su totalidad, el órgano jurisdiccional nacional está obligado, en los litigios principales, a realizar una interpretación de la normativa nacional existente que permita alcanzar el resultado exigido por dicha Directiva. En los presentes asuntos, dicho resultado es la prohibición de atentar contra la dignidad humana que se impone a todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, incluidos los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. En particular, mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la obligación de interpretación conforme alcanza su límite cuando da lugar a que se imponga a un particular una obligación cuya infracción puede conllevar una sanción penal.

48. Como demostraré, a la luz de las respuestas dadas a estas cuestiones, no será necesario abordar las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.

B. Respuestas a las cuestiones prejudiciales

1. Sobre la primera cuestión prejudicial: ámbito de aplicación de la Directiva SCA

49. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que confirme que el objetivo y, por tanto, el ámbito de aplicación de la Directiva SCA comprende a) la prohibición de atentar contra la dignidad humana y b) la prohibición de emitir programas cuyo contenido sea de mala calidad.

50. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se interprete el artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA.

51. Dicha disposición establece lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de respetar y proteger la dignidad humana, los Estados miembros garantizarán, aplicando las medidas idóneas, que los servicios de comunicación audiovisual ofrecidos por prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción no contengan:

- a) incitación a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de un grupo por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 21 de la Carta [de los Derechos Fundamentales];
- b) provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo según se regula en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2017/541 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (DO 2017, L 88, p. 6)].»

a) Prohibición de atentar contra la dignidad humana

52. En primer lugar, se plantea la cuestión del significado de la parte introductoria del artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA: «sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de respetar y proteger la dignidad humana». ¿Debe interpretarse esa introducción en el sentido de que obliga a los Estados miembros a imponer una prohibición general de que no se atente contra la dignidad humana en los programas de prestadores de SCA? ¿O debe entenderse que las dos obligaciones concretas que figuran expresamente en las letras a) y b) de dicho artículo son las únicas que los Estados miembros deben imponer a dichos prestadores?

53. En la propuesta de la Comisión que originó la Directiva 2018/1808, la parte introductoria no existía.¹⁹

54. En la vista, la Comisión expuso que la parte introductoria es el resultado de un compromiso entre la insistencia del Parlamento Europeo en incluir expresamente la prohibición general de atentar contra la dignidad humana y la oposición del Consejo de la Unión Europea a recoger esta formulación general en la Directiva SCA.

55. El único documento disponible que forma parte de los antecedentes legislativos de dicha Directiva solo permite al Tribunal de Justicia confirmar que la parte introductoria fue aceptada tanto por el Parlamento como por el Consejo en la primera lectura del proceso legislativo que dio lugar a la Directiva SCA modificada.²⁰ No obstante, en los documentos disponibles que muestran la génesis de la Directiva SCA no se expresan las razones por las que el Parlamento deseaba incluir expresamente la prohibición general de atentar contra la dignidad humana en el texto de la Directiva ni, más importante si cabe, las razones por las que el Consejo se oponía a ello.

56. Por consiguiente, como admitió la Comisión en la vista, existen al menos dos posibles interpretaciones. Por un lado, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA podría entenderse en el sentido de que no establece una obligación general de prohibir que se atente contra la dignidad humana, sino dos prohibiciones concretas [relativas a la incitación a la violencia o al odio, en el caso del artículo 6, apartado 1, letra a), y a la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, por lo que respecta al artículo 6, apartado 1, letra b)]. Por otro lado, podría entenderse que esta misma disposición impone una obligación general de no atentar contra la dignidad humana *además* de las dos prohibiciones concretas mencionadas.

57. En la vista, la Comisión se decantó por la primera interpretación, según la cual la Directiva SCA no exige que se imponga a los prestadores de SCA una prohibición general de atentar contra la vida humana. No obstante, consideró que las obligaciones específicas de prohibir cualquier contenido que incite a la violencia, al odio o al terrorismo son el reflejo de la exigencia de respeto de la dignidad humana.

¹⁹ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado [COM(2016) 287 final]. En la versión original de la Directiva SCA, de 2010, el artículo 6 disponía que «los Estados miembros garantizarán, aplicando las medidas idóneas, que los servicios de comunicación audiovisual ofrecidos por prestadores bajo su jurisdicción no contengan incitaciones al odio por razón de raza, sexo, religión o nacionalidad». Así pues, esa versión original tampoco contenía referencia alguna a una prohibición general de los programas que atentasen contra la dignidad humana.

²⁰ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado — Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo (Estrasburgo, 1 a 4 de octubre de 2018), ST 12689 2018 INIT, p. 62. El considerando 60 de la Directiva 2018/1808 también recoge la misma expresión.

58. En cambio, el resto de las partes en el presente procedimiento (Makeleio, el ESR, y los Gobiernos helénico y sueco) están de acuerdo en que la Directiva SCA establece la obligación de garantizar el respeto y la protección de la dignidad humana. Esa es también la posición del órgano jurisdiccional remitente.

59. Propongo al Tribunal de Justicia que abogue por una interpretación de la parte introductoria del artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA según la cual los Estados miembros están obligados a establecer en su normativa nacional una prohibición general de los programas que atenten contra la dignidad humana.

60. El objetivo de la Directiva SCA y el contexto jurídico del artículo 6, apartado 1, que incluye otras disposiciones de la propia Directiva y, con carácter más general, el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, respaldan una interpretación de la parte introductoria del citado artículo en el sentido de que los Estados miembros deben garantizar que los prestadores de SCA respeten en sus programas la obligación general de no atentar contra la dignidad humana.

61. Entre otros objetivos, la Directiva SCA persigue la creación de un mercado interior para los SCA, al mismo tiempo que se vela por un alto nivel de protección de los objetivos de interés general.²¹ A este respecto, se basa en el principio del país de origen, según el cual incumbe al Estado miembro en cuya jurisdicción estén establecidos los prestadores de SCA velar por que estos respeten las normas que dicho Estado miembro impone a los SCA destinados al público.²² La Directiva SCA establece las disposiciones mínimas²³ que deben cumplir todos los prestadores de SCA (en los «ámbitos coordinados por [esta] Directiva»). Esto permite obligar a todos los Estados miembros a permitir la recepción transfronteriza de SCA emitidos por prestadores de otros Estados miembros. En principio, ningún Estado miembro puede imponer restricciones por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la Directiva.²⁴

62. Así pues, la Directiva introduce un conjunto de exigencias comunes para los prestadores de SCA, que promueven la confianza mutua entre los Estados miembros y sin las cuales resultaría difícil para estos aceptar SCA transfronterizos sin un control y una autorización previos. Entre estas exigencias figura el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales (en lo sucesivo, «Carta»),²⁵ en particular el respeto de la dignidad humana, garantizado en el artículo inicial de esta.

63. En cuanto al tenor de la Directiva SCA, además de la parte introductoria de su artículo 6, apartado 1, sus considerandos 59, 60 y 104 hacen referencia a la protección de la dignidad humana como valor que la Directiva SCA debe garantizar. Por consiguiente, si bien es cierto que la Carta no puede, por sí sola, imponer obligaciones a los Estados miembros, la Directiva SCA incluye claramente la obligación de respetar la dignidad humana entre las exigencias que los Estados miembros deben garantizar para permitir el buen funcionamiento del mercado interior en el ámbito de los SCA.²⁶

²¹ Véase el considerando 104 de la Directiva SCA.

²² Artículo 2, apartado 1, de la Directiva SCA.

²³ Véanse las sentencias de 22 de septiembre de 2011, Mesopotamia Broadcast y Roj TV (C-244/10 y C-245/10, EU:C:2011:607), apartado 34, y de 18 de julio de 2013, Sky Italia (C-234/12, en lo sucesivo, «sentencia Sky Italia», EU:C:2013:496), apartado 12.

²⁴ Artículo 3 de la Directiva SCA.

²⁵ Considerando 16 de la Directiva SCA.

²⁶ Cabe añadir, habida cuenta de circunstancias como las de los litigios principales, que, en 1998, el Consejo adoptó la Recomendación 98/560/CE, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana (DO 1998, L 270, p. 48).

64. El considerando 3 de la Directiva SCA se refiere al Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza del Consejo de Europa, adoptado el 5 de mayo de 1989.²⁷ Dicho Convenio, en el que el Tribunal de Justicia ya se ha basado para interpretar la Directiva SCA,²⁸ dispone en su artículo 7, titulado «Responsabilidades del radiodifusor», que «todos los elementos de los servicios de programas, por su presentación y contenido, deberán respetar la dignidad de la persona humana y los derechos fundamentales ajenos».

65. Más importante si cabe, la dignidad humana es un valor consagrado en el artículo 2 TUE, que enumera los valores en los que se fundamenta la Unión.²⁹ Conforme a dicha disposición, estos valores son comunes a los Estados miembros.

66. Además, todos los Estados miembros de la Unión también son partes del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (CEDH). Si bien es cierto que dicho Convenio no contiene ninguna disposición expresa que exija respetar la dignidad humana, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») se desprende que la esencia misma del CEDH es el respeto de la dignidad y de la libertad de las personas.³⁰

67. La importancia de la dignidad humana también es patente en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, cuyo preámbulo y artículo 1 hacen referencia al concepto de dignidad humana.

68. De ello se deduce que la interpretación lógica de la parte introductoria del artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA es que dicha parte únicamente recuerda una obligación que ya incumbe a los Estados miembros. Se limita a aplicar la obligación general de respetar y proteger la dignidad humana que recae en los Estados miembros al ámbito de los servicios de comunicación audiovisual, dejando claro que los Estados miembros deben imponer tal obligación a los prestadores de servicios cuando adopten la normativa reguladora de los SCA.³¹

69. Por ello, en respuesta a la primera parte de la primera cuestión prejudicial, opino que el Tribunal de Justicia debería considerar que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA obliga a los Estados miembros a establecer en su normativa reguladora de los SCA una prohibición general a los prestadores de SCA de que sus programas atenten contra la dignidad humana.

²⁷ *Serie de Tratados Europeos*, n.º 132.

²⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de junio de 2005, *Mediakabel* (C-89/04, EU:C:2005:348), apartado 41, en la que se interpretan las Directivas 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO 1989, L 298, p. 23), y 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1998, L 204, p. 37), predecesoras de la Directiva SCA, y de 4 de julio de 2019, *Baltic Media Alliance* (C-622/17, EU:C:2019:566), apartados 69 y 70.

²⁹ La importancia del artículo 2 TUE ha sido subrayada en numerosas ocasiones por el Tribunal de Justicia, por ejemplo en la sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 30 y 32. En la sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento y Consejo* (C-156/21, EU:C:2022:97), apartado 232, el Tribunal de Justicia señaló que «es preciso recordar que el artículo 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que [...] forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros».

³⁰ Véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH de 22 de noviembre de 1995, *S. W. c. Reino Unido* (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692), § 44; de 29 de abril de 2002, *Petty c. Reino Unido* (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602), § 65, y de 25 de junio de 2024, *Ucrania c. Rusia (Re Crimea)* (CE:ECHR:2024:0625JUD002095814), § 1290.

³¹ En efecto, como expresó con elegancia la Abogada General Trstenjak en sus conclusiones presentadas en el asunto *N. S.* (C-411/10, EU:C:2011:610), punto 112, «la dignidad humana no solo debe ser “respetada”, sino también “protegida”».

b) Prohibición de contenido de mala calidad

70. En segundo lugar, mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente también pregunta si la Directiva SCA exige a los Estados miembros prohibir los programas de mala calidad. Al plantear esta cuestión, parece que el órgano jurisdiccional remitente tenía en mente programas como los dos programas en cuestión, que atentan contra la dignidad humana.

71. En mi opinión, como alegó el Gobierno sueco en la vista, la Directiva SCA no regula el contenido de los programas por lo que respecta a su calidad.

72. Sin embargo, también es posible afirmar que la prohibición de atentar contra la dignidad humana incide en el contenido de los programas, en la medida en que este debe respetar la dignidad humana, por lo que, en este sentido, la Directiva SCA sí afecta al citado contenido. Dicho esto, salvo por la exigencia de que un programa no atente contra la dignidad humana y respete el resto de las obligaciones impuestas en virtud de las normas coordinadas de la Directiva SCA, esta no influye en el contenido del programa.

73. En conclusión, una medida nacional que permita sancionar a los prestadores de SCA cuyas emisiones menoscaben el valor de la dignidad humana quedará comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva SCA.

74. Por el contrario, una medida nacional que sancione los programas únicamente por su mala calidad quedará al margen de los ámbitos coordinados por la Directiva.

75. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si las demandantes en los litigios principales fueron multadas por atentar contra la dignidad humana o por la mala calidad de sus programas.

76. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial del siguiente modo. El ámbito de aplicación de la Directiva SCA, considerado a la luz de los objetivos de esta, incluye la prohibición general de programas que atenten contra la dignidad humana. Dicha Directiva no regula el contenido de los programas, salvo por lo que respecta a esa prohibición de atentar contra la dignidad humana y a otras condiciones impuestas en los ámbitos coordinados por la citada Directiva.

2. Sobre la segunda cuestión prejudicial: normas nacionales más detalladas o estrictas

77. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva SCA permite a los Estados miembros establecer normas más estrictas en los ámbitos coordinados por la Directiva, con sujeción a ciertas condiciones. Está formulado en estos términos:

«Los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o detalladas en los ámbitos coordinados por la presente Directiva, siempre y cuando dichas normas sean conformes al Derecho de la Unión.»

78. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación de esta disposición o, más concretamente, desea esclarecer si, en virtud de tales normas más estrictas, los Estados miembros están autorizados a distinguir entre varios tipos de prestadores de SCA.

79. A mi parecer, esta cuestión únicamente es admisible si cabe entender que algunas de las normas nacionales controvertidas en los presentes asuntos, a saber, la prohibición de atentar contra la dignidad humana o la prohibición de programas de mala calidad, constituyen normas más estrictas o detalladas.

80. Pues bien, no es así.

81. La prohibición de atentar contra la dignidad humana establecida en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva SCA es una exigencia general y no una norma «más estricta».

82. La prohibición de programas de mala calidad no puede considerarse una norma comprendida en los ámbitos coordinados por la Directiva SCA y, por tanto, no se incluye en el ámbito de aplicación de su artículo 4, apartado 1.

83. En consecuencia, no parece que una respuesta a la segunda cuestión prejudicial pueda ser útil para el órgano jurisdiccional remitente,³² por lo que el Tribunal de Justicia debería negarse a responderla y declararla inadmisibile.

84. Con todo, dado que la segunda cuestión prejudicial también planteaba si distintos prestadores de SCA pueden recibir un trato diferente, añadiré que la prohibición de atentar contra la dignidad humana debe imponerse a todos ellos sin distinción.

85. No obstante, en el supuesto —que no se plantea en los presentes asuntos— de que se impongan normas más estrictas en los ámbitos coordinados por la Directiva SCA, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de diferenciar entre varios tipos de prestadores de SCA. Si distintos prestadores se encuentran en situaciones objetivamente diferentes, nada impide que se les impongan normas diferentes.³³ En este sentido, en la sentencia *Sky Italia*, el Tribunal de Justicia declaró que es posible establecer límites horarios al tiempo de emisión de publicidad televisiva para los organismos de radiodifusión televisiva de pago inferiores a los establecidos para los organismos de radiodifusión televisiva en abierto. Esta diferencia de trato se justifica porque mientras que los primeros cubren sus costes con los abonos suscritos por los consumidores, los segundos deben financiarse a través de otras fuentes.³⁴

86. Si la prohibición de atentar contra la dignidad humana hubiera sido considerada como una norma más estricta comprendida en el ámbito coordinado por la Directiva SCA (*quod non*), no habría justificación alguna para tratar a los prestadores de servicios de Internet de forma distinta al resto de prestadores de SCA. En cuanto a la finalidad de dicha norma, los prestadores de SCA no se encuentran en una posición objetivamente diferente.

³² Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada.

³³ En efecto, esta solución es conforme con el principio general de igualdad, consagrado en el artículo 20 de la Carta. En las Explicaciones sobre la [Carta] (DO 2007, C 303, p. 17), la «Explicación relativa al artículo 20 — Igualdad ante la ley», expone: «Este artículo corresponde a un principio general de Derecho que figura inscrito en todas las constituciones europeas y que el Tribunal de Justicia consideró un principio fundamental del Derecho comunitario (sentencia de 13 de noviembre de 1984, *Racke*, [283/83, EU:C:1984:344], Rec. 1984, p. 3791; sentencia de 17 de abril de 1997, *EARL de Kerlast*, C-15/95, EU:C:1997:196], Rec. 1997, p. I-1961, y sentencia de 13 de abril de 2000, *Karlsson y otros*, C-292/97, EU:C:2000:202], Rec. 2000, p. 2737)». El principio de igualdad no solo exige que situaciones comparables sean tratadas de manera idéntica, sino también que situaciones diferentes sean tratadas de manera diferente, salvo que esté justificado tratarlas de manera idéntica. Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2010, *Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals/Comisión y otros* (C-550/07 P, EU:C:2010:512), apartado 55.

³⁴ Véase, en este sentido, la sentencia *Sky Italia*, apartados 20 y 21.

87. En lo que atañe a la prohibición de programas de mala calidad, la Directiva SCA no impide a los Estados miembros otorgar un trato diferente a los organismos de radiodifusión televisiva tradicionales y a los organismos de radiodifusión por Internet distintos de las cadenas de televisión convencionales. Esta cuestión no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

88. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que se abstenga de responder a la segunda cuestión prejudicial.

3. Sobre la tercera cuestión prejudicial: límites de la interpretación conforme

89. La tercera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente se basa en la premisa, confirmada por la mayoría de la formación jurisdiccional del órgano jurisdiccional remitente, de que el Derecho griego existente no impone una obligación general de respeto de la dignidad humana a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA. Por tanto, el Derecho griego, tal como es interpretado por esa mayoría, no contiene base jurídica alguna para imponer las sanciones en cuestión.³⁵

90. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si está obligado a interpretar el Derecho nacional en el sentido de que prohíbe igualmente atentar contra la dignidad humana a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA, aun cuando ello conlleve la imposición de sanciones.

91. Existe una extensa jurisprudencia que confirma que las directivas no pueden, por sí solas, crear obligaciones a cargo de los particulares.³⁶ Para ello, es imprescindible que sean transpuestas al ordenamiento jurídico interno. Por tanto, la obligación de no atentar contra la dignidad humana no puede ser impuesta a Makeleio y Zougla por la propia Directiva SCA.

92. Cuando el Derecho nacional no ha transpuesto una directiva correctamente o en su totalidad, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar el Derecho nacional de conformidad con esa directiva, como el Tribunal de Justicia expuso inicialmente en la sentencia Von Colson y Kamann.³⁷ El órgano jurisdiccional remitente debe hacer «todo lo que esté dentro de sus competencias» para garantizar la efectividad de la directiva de que se trate en cada caso.³⁸ Incluso podría tener que modificar su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con los objetivos de una directiva.³⁹

³⁵ La Comisión expresó sus dudas sobre la admisibilidad de esta cuestión prejudicial (así como de la segunda). En su opinión, el órgano jurisdiccional remitente ha basado esta cuestión en la premisa, a primera vista incorrecta, de que la transposición de la Directiva SCA al ordenamiento jurídico nacional no incluye a los organismos de radiodifusión televisiva por Internet que no tengan también la condición de cadenas de televisión convencionales. Ahora bien, en el procedimiento prejudicial, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de establecer el significado del Derecho nacional. El órgano jurisdiccional remitente ha manifestado claramente que los jueces de la sala encargada de resolver el asunto discrepan en cuanto a la interpretación del Derecho nacional, si bien la posición mayoritaria acepta la premisa en la que se basa esta cuestión prejudicial. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debería responder a esta cuestión presuponiendo que tiene el sentido que expuso el órgano jurisdiccional en sus resoluciones de remisión.

³⁶ Esta jurisprudencia dio comienzo con la sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), apartado 48. Para ejemplos más recientes de esta jurisprudencia, véanse las sentencias de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartados 42 y 43, y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), apartado 32.

³⁷ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

³⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 118.

³⁹ Sentencia de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), apartado 33.

93. Así pues, el objetivo de la interpretación conforme es llegar a una solución en un caso concreto conforme con el resultado que se habría obtenido si la directiva se hubiera aplicado correctamente.⁴⁰

94. En los presentes asuntos, el resultado exigido es que se imponga a Makeleio y Zougla la obligación de no atentar contra la dignidad humana en los programas que ponen a disposición del público.

95. Sin embargo, esta interpretación del Derecho nacional generaría, en los presentes asuntos, una responsabilidad cuasi penal, puesto que permitiría imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de obligaciones derivadas de tal interpretación.

96. Poco tiempo después de establecer la obligación de interpretación conforme, el Tribunal de Justicia precisó que dicha obligación está sujeta a ciertos límites.⁴¹ Uno de ellos sería, por ejemplo, cuando la interpretación conforme cree o agrave la responsabilidad penal de quienes infrinjan las disposiciones de una directiva.⁴²

97. Tal limitación es el reflejo del principio de legalidad, tal como se expresa en el adagio *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Dicho principio está consagrado en el artículo 49 de la Carta y en el artículo 7 del CEDH.

98. En resumen, el principio de legalidad implica que no puede exigirse responsabilidad penal o cuasi penal⁴³ a una persona por una acción que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el *Derecho*.

99. Dado que la interpretación conforme se produce después de que se haya cometido el acto punible, podría entenderse que impone responsabilidad penal *a posteriori*.⁴⁴

100. En los presentes asuntos, la mayor parte del Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) y las demandantes en los litigios principales parecen partir de la premisa de que el principio de legalidad exige en todo caso que se haga referencia expresa en la disposición legal aplicable a todos los destinatarios de esta. Dado que tal referencia no existía en la legislación griega, ya que no mencionaba expresamente los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA, cabe

⁴⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 119.

⁴¹ Así, en la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395), apartado 8, el Tribunal de Justicia indicó que el órgano jurisdiccional nacional está obligado a «hacer todo lo posible» para llegar a una solución mediante interpretación. Desde la sentencia de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), el límite de la interpretación conforme se expresa mediante el concepto de «contra legem» (*ibidem*, apartado 47; véase, más recientemente, la sentencia de 25 de enero de 2024, Sofijski gradski sad, C-722/22, EU:C:2024:80, apartado 24 y jurisprudencia citada).

⁴² Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431), apartado 13. Véanse, asimismo, las sentencias de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros (C-387/02, C-391/02 y C-403/02, EU:C:2005:270), apartado 74, y de 20 de diciembre de 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012), apartado 56 y jurisprudencia citada.

⁴³ El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el principio de legalidad, por lo general pertinente en el ámbito del Derecho penal, se aplica también a las sanciones administrativas. Véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), apartados 39 y 61, y de 24 de marzo de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 y C-871/19, EU:C:2021:233), apartados 49 y 50. Como observó la Abogada General Kokott, en el ámbito de las sanciones administrativas, nada impide recurrir como orientación también al contenido del principio de legalidad de los delitos y las penas (véanse sus conclusiones presentadas en el asunto SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:440, punto 37).

⁴⁴ Tal afirmación encierra una cierta paradoja. En efecto, la interpretación judicial no crea Derecho, sino que se limita a precisar cuál era el Derecho desde su creación. Por tanto, también cabe sostener que la obligación legal en cuestión existía en el momento en que se cometió el acto punible. No obstante, otro elemento importante es el aspecto subjetivo, es decir, si las personas sujetas a determinadas normas habrían podido saber de forma suficientemente clara, examinando la regulación accesible, qué obligaciones se les imponían. De este modo, una interpretación jurisprudencial creativa podría asimilarse, en efecto, a la creación de Derecho.

concluir que las demandantes no sabían que ellas también estaban sujetas a la prohibición de emitir programas que atenten contra la dignidad humana. Por tanto, la interpretación conforme estaría limitada.

101. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o del TEDH no requiere una mención expresa en la legislación para que se cumplan las exigencias del principio de legalidad. Lo determinante es que la persona de que se trate haya podido prever que la prohibición también se aplicaba a su actividad.

102. En este sentido, el TEDH ha explicado que «el concepto de “Derecho” [(*law*)] empleado en el artículo 7 corresponde al de “ley” que figura en el resto del Convenio; este concepto incluye el Derecho de origen tanto legislativo como jurisprudencial e implica una serie de exigencias cualitativas, como las de accesibilidad y previsibilidad».⁴⁵

103. El Tribunal de Justicia también ha considerado, sobre la base de la jurisprudencia del TEDH, que la exigencia de que la ley defina claramente los tipos delictivos y las penas que estos llevan aparejadas «se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones generan su responsabilidad penal».⁴⁶

104. Por consiguiente, el principio de legalidad de los delitos y las penas no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la aclaración progresiva de las reglas de la responsabilidad penal de un asunto a otro, siempre que el resultado fuera razonablemente previsible en el momento en que se cometió la infracción, en particular habida cuenta de la interpretación que la jurisprudencia daba en aquel momento a la disposición legal examinada.⁴⁷

105. En resumen, la clave del principio de legalidad reside en la exigencia de que la persona castigada conociera o no pudiera ignorar que su acción estaba prohibida.

106. Como también ha declarado el Tribunal de Justicia, «el alcance del concepto de previsibilidad depende en gran medida del contenido del texto de que se trate, del ámbito que cubra y del número y condición de sus destinatarios. La previsibilidad de la ley no es incompatible con el hecho de que la persona afectada se vea obligada a recurrir a un asesoramiento jurídico apropiado para valorar las eventuales consecuencias de un determinado acto en una medida razonable, dadas las circunstancias del caso. Ello resulta especialmente cierto en el caso de los profesionales, habituados a la necesidad de mostrar una gran prudencia en el ejercicio de sus actividades. Cabe por tanto esperar de estos que presten especial atención a la valoración de los riesgos que entraña dicho ejercicio».⁴⁸

107. Por consiguiente, en los presentes asuntos, el órgano jurisdiccional remitente no puede, en principio, declarar punibles a las demandantes por atentar contra la dignidad humana sobre la base de una interpretación conforme del Derecho nacional. Ello es así a menos que el Tribunal de Justicia estime que dichas demandantes podrían haber previsto, habida cuenta del Derecho griego

⁴⁵ TEDH, sentencia de 22 de junio de 2000, *Coëme y otros c. Bélgica* (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296), § 145 y jurisprudencia citada.

⁴⁶ Sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261), apartado 50. Véase, asimismo, la sentencia de 24 de marzo de 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze* (C-870/19 y C-871/19, EU:C:2021:233), apartado 49.

⁴⁷ Sentencias de 22 de octubre de 2015, *AC-Treuhand/Comisión* (C-194/14 P, EU:C:2015:717), apartado 41, y de 27 de junio de 2024, *Mylan Laboratories y Mylan/Comisión* (C-197/19 P, EU:C:2024:550), apartado 156 y jurisprudencia citada.

⁴⁸ Sentencias de 5 de mayo de 2022, *BV*, (C-570/20, EU:C:2022:348), apartado 43, y de 27 de junio de 2024, *Mylan Laboratories y Mylan/Comisión* (C-197/19 P, EU:C:2024:550), apartado 157 y jurisprudencia citada.

vigente en el momento de los hechos, y pese a que este no se refería expresamente a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA, que ellas también estaban sujetas a la prohibición de emitir programas de mala calidad.⁴⁹

108. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si las demandantes en los litigios principales podían haber previsto, en el momento en que emitieron los programas en cuestión, que la prohibición de atentar contra la dignidad humana y la sanción por incumplirla eran también aplicables a su actividad, pese a su condición de portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA.⁵⁰ Si debían conocer dicha prohibición, confirmar tal obligación mediante una aclaración interpretativa de la normativa griega no sobrepasa necesariamente el límite a la interpretación conforme que impone el principio de legalidad.

4. Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

109. Las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta se plantean para el caso de que el Tribunal de Justicia responda en sentido negativo a la primera cuestión, esto es, que la Directiva SCA no exige que se establezca una prohibición general de los programas que atenten contra la dignidad humana ni una prohibición de los programas de mala calidad.

110. Dado que propongo al Tribunal de Justicia que responda en sentido afirmativo a dicha cuestión, no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.

111. En efecto, opino que, en su respuesta a la primera cuestión, el Tribunal de Justicia debería declarar que la Directiva SCA no regula la calidad de los programas emitidos y, por tanto, no prohíbe los programas de mala calidad. No obstante, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que la letra b) de la primera cuestión prejudicial, relativa a la mala calidad de los programas, se refiere a programas como los que son objeto del presente asunto, en realidad plantea lo mismo que la letra a) de dicha cuestión, relativa a la vulneración de la dignidad humana. En los presentes asuntos, el órgano jurisdiccional remitente no se pregunta, pues, sobre ninguna cuestión relativa a la prohibición de los programas de mala calidad por el Derecho nacional, que va más allá de la prohibición de atentar contra la dignidad humana.

112. Por los motivos expuestos, considero que no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.

⁴⁹ Cabe recordar que, en los presentes asuntos, el ESR impuso cuatro multas. Por lo que se refiere a Makeleio, la primera multa se le impuso por incitación a la violencia o al odio contra las personas por razón de su orientación sexual. Esta multa no plantea ninguna cuestión, puesto que se basaba en la clara prohibición establecida en la Ley 4779/2021, que transponía la Directiva SCA y preveía sanciones por remisión a leyes anteriores. Sin embargo, la segunda multa impuesta a Makeleio y las dos multas impuestas a Zougla se basaban en actos legislativos anteriores, que no imponían expresamente ninguna obligación a este tipo de prestadores de servicios por Internet. Por esta razón, la mayoría del órgano jurisdiccional remitente considera que las multas controvertidas vulneraban el principio de legalidad.

⁵⁰ En apoyo de esta afirmación, la Comisión subraya que las demandantes debían conocer que el Código Deontológico de las Emisiones Periodísticas, aprobado mediante el Decreto Presidencial 77/2003, prohíbe el contenido que atente contra la dignidad humana, así como las emisiones de mala calidad. Si bien es cierto que este Código no es un instrumento jurídico vinculante, puede tenerse en cuenta a la hora de evaluar la previsibilidad de las obligaciones legales. En efecto, de la jurisprudencia del TEDH se desprende que tales actos pueden ser útiles para apreciar si una obligación estaba «establecida por la ley», a efectos del artículo 7 del CEDH. En la sentencia del TEDH de 6 de abril de 2010, *Flinkkilä y otros c. Finlandia* (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604), §§ 63 a 68, el TEDH declaró que, aunque la legislación no era precisa, las Orientaciones para los Periodistas y la práctica del Consejo de Medios de Comunicación de Masas establecían normas aún más estrictas que el propio Derecho penal. Por ello, el TEDH concluyó que la obligación en cuestión en ese asunto estaba «establecida por la ley» y que la sanción era, por tanto, acorde al principio de legalidad.

IV. Conclusión

113. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia):

- «1) El ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, considerado a la luz de los objetivos de dicha Directiva,

debe interpretarse en el sentido de que incluye la prohibición general de programas que atenten contra la dignidad humana.

Dicha Directiva no regula el contenido de los programas, salvo por lo que respecta a esa prohibición de atentar contra la dignidad humana y a otras condiciones impuestas en los ámbitos coordinados por la citada Directiva.

- 2) A la luz de la contestación dada a la primera cuestión, no es necesario que el Tribunal de Justicia responda a la segunda cuestión prejudicial.
- 3) El principio de legalidad, consagrado en el artículo 49, apartado 1, primera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se opone a que el órgano jurisdiccional remitente declare punible a una persona por atentar contra la dignidad humana sobre la base de una interpretación conforme del Derecho nacional, a menos que dicha persona pudiera haber previsto, habida cuenta del Derecho griego vigente en el momento de los hechos, que ella también estaba sujeta a la prohibición de emitir programas con un contenido que atente contra la dignidad humana, pese a que la ley no se refiriera expresamente a los portales de noticias en Internet que también ofrecen SCA.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si las demandantes en los litigios principales podían haber previsto, en el momento en que emitieron los programas en cuestión, que la prohibición de atentar contra la dignidad humana y la sanción por incumplirla eran también aplicables a su actividad. Si debían conocer dicha prohibición, confirmar tal obligación mediante una aclaración interpretativa de la normativa griega no sobrepasa necesariamente el límite a la interpretación conforme que impone el principio de legalidad.

- 4) No es necesario responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.»